

VOORWOORD VIJFDE DRUK

Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid bevat een verzameling van wettelijke regelingen die betrekking hebben op handhaving van de openbare orde, rampenbestrijding en crisisbeheersing, terrorismebestrijding, alsmede wetgeving over de organisaties in de veiligheidszorg, een en ander voorzien van bondig commentaar volgens de bekende formule van deze serie. Aan een dergelijke bundeling blijkt behoefte te bestaan nu tal van overheidsorganen, diensten en bedrijven met grote frequentie direct of indirect met deze regelgeving te maken hebben en met deze uitgave in de hand zich snel en effectief kunnen oriënteren.

De opgenomen regelingen bestrijken het bestuursrecht en het strafrecht, en zij bevatten zowel materieelrechtelijke als formeelrechtelijke regels, en daarnaast ook tal van regels met betrekking tot bevoegdheden van uiteenlopende aard. Doordat regelingen van bestuursrechtelijke aard overheersen, heeft deze editie een plaats gekregen in de daarmee corresponderende Tekst & Commentaar-reeks.

In deze vijfde druk van Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid hebben we gekozen voor het becommentariëren van enkele kernwetten en -regelingen op het klassieke terrein van de openbare orde en veiligheid. Het gaat om wetten en regelingen waar gemeenten, Openbaar Ministerie, politie, brandweer, veiligheidsregio's, GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio), inlichtingen- en veiligheidsdiensten, departementen en andere organisaties regelmatig mee te maken hebben bij de handhaving van de openbare orde en bij crisisbeheersing en terrorismebestrijding. In eerdere drukken was er ook aandacht voor fysieke veiligheid, internationale verdragen en het merendeel van de generieke noodwetgeving. In deze druk is er gekozen voor het meer diepgaand inzicht geven in de wetten en regelingen ten aanzien van de openbare ordehandhaving, crisisbeheersing en terrorismebestrijding en de organisaties die daarbij een rol spelen.

Openbare orde en veiligheid bestrijkt een terrein waarop zich tal van incidenten voordoen die later aanleiding zijn voor codificatie van de oplossingen in wetgeving. Nieuwe ontwikkelingen in de samenleving vragen om nieuwe wetgeving. Dit betekent dat een overzicht van alle geldende wettelijke regelingen nooit de allerlaatste stand van zaken kan weergeven. Het terrein van openbare orde en veiligheid is constant in beweging en ontwikkeling. Wij hebben ernaar gestreefd in deze selectie de belangrijkste, in de praktijk meest toegepaste en meest relevante regelingen op te nemen. In enkele gevallen kon worden volstaan met het analyseren van hoofdzaken met hierbij een algemene inleiding op de desbetreffende regeling en het in perspectief plaatsen hiervan.

De wetgeving is gebaseerd op de wetteksten zoals deze gelden per 1 juli 2017; de commentaren zijn op 1 juli 2017 afgesloten. Na deze datum is de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 in het Staatsblad verschenen. Deze nieuwe WIV 2017 is – naast de oude WIV 2002 – met inleidende opmerkingen opgenomen in deze Tekst & Commentaar.

Hoewel aan deze uitgave grote zorg is besteed, kunnen bij het gebruik daarvan mogelijk fouten en/of tekortkomingen aan het licht komen. Redactie en uitgever stellen het zeer op prijs indien de gebruiker hen van gebleken onnauwkeurigheden op de hoogte brengt. Ook overigens houden zij zich aanbevolen voor suggesties die de bruikbaarheid van deze uitgave kunnen verhogen. U kunt schrijven naar de uitgever, Postbus 23, 7400 GA Deventer, of mailen naar TekstCommentaar@wolterskluwer.com. Voor het laatste nieuws over Tekst & Commentaar kunt u [@TekstCommentaar](https://twitter.com/TekstCommentaar) volgen op Twitter.

Erwin Muller
Ernst Brainich
Jan Brouwer
Jon Schilder

A OPENBARE ORDEHANDHAVING

Gemeentewet (Uittreksel)

Wet van 14 februari 1992, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten, Stb. 1992, 96, zoals laatstelijk gewijzigd op 22 maart 2017, Stb. 2017, 157 (i.w.tr. 01-07-2017)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nieuwe bepalingen vast te stellen met betrekking tot de inrichting van gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

[Inleidende opmerkingen]

Betekenis. Cruciale bepalingen over openbare orde en veiligheid zijn opgenomen in de Gemeentewet. Conform de structuur van Tekst & Commentaar zijn hierna de relevante wetsartikelen besproken in volgorde van de wet zelf. Hierna is per thema aangegeven welke artikelen zijn besproken: – algemene bevoegdheid handhaving openbare orde: art. 172; – verblijfsverbod, groepsverbod en meldingsplicht: art. 172a; – bevel minderjarigen (twaalfminners): art. 172b; – noodbevelen en noodverordeningen: art. 175 en 176; – reguleren prostitutie: art. 151a; – veiligheidsrisicogebied en preventief fouilleren: art. 151b en 174b; – cameratoezicht: art. 151c; – woonoverlast: art. 151d; – bestuurlijke ophouding: art. 154a en 176a; – toezicht op openbare samenkomsten en inrichtingen: art. 174; – sluiting van woning, lokaal of erf: art. 174a; – civiele verdediging: art. 160 lid 1 onderdeel g; – machtiging: art. 177.

Artikel 151a

1. De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

2. Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de in het eerste lid bedoelde voorschriften geldt de in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht bedoelde verplichting ook voor een persoon die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Deze toeplichting betreft een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, onderdelen 1^o tot en met 3^o, van die wet.

3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het, door hande-

lingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken.

[24-06-2004, *Stb.* 300, i.w.tr. 01-01-2005/kamerstukken 29218]

[Reguleren prostitutie]

1. Algemeen. Tegelijkertijd met het afschaffen van het bordeel- en souteneurverbod is op 1 oktober 2000 art. 151a ingevoerd (*Stb.* 1999, 464 en *Stb.* 2000, 38). Lokale overheden zijn op basis van dit artikel bevoegd om de prostitutiesector nader te reguleren, zodat de omvang van de prostitutie in een gemeente beheersbaar is, de werkomstandigheden op een aanvaardbaar niveau liggen en gedwongen prostitutie kan worden uitgebannen (*Kamerstukken II* 1996/97, 25437, 2 en 3).

2. Wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.

In 2009 diende de regering het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' in bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 1). Om uiteenlopende redenen is het wetsvoorstel nog altijd niet tot wet verheven. Mocht het echter worden aangenomen, dan vervalt art. 151a. Het wetsvoorstel voorziet onder meer in invoering van een uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven met een groot aantal verplichte vergunningvoorwaarden, een leeftijdsminimum om in de prostitutie werkzaam te zijn van 21 jaar, een landelijke registratieplicht voor prostituees alsmede strafbaarstelling van de prostituant die gebruik maakt van de diensten van een niet-geregistreerde prostituee (*Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 2). Deze maatregelen moeten zorgen voor meer uniformiteit in het lokale prostitutiebeleid en de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche, zoals prostitutie door minderjarigen, gedwongen prostitutie, uitbuiting en mensenhandel, bestrijden (*Kamerstukken II* 2009/10, 32211, 3). De gemeenteraad krijgt tevens de mogelijkheid om onder voorwaarden een 'nulbeleid' te voeren zodat geen enkele vergunning voor het exploiteren van een seksbedrijf kan worden verleend (C. Post, 'De lokale invulling en uitwerking van het uniforme vergunningstelsel voor seksbedrijven', *Tijdschrift voor Openbare Orde*, www.openbareorde.nl). Onoverkomelijke bezwaren in de Eerste Kamer tegen met name de registratieplicht voor prostituees zorgen er voor dat de regering het wetsvoorstel door middel van een novelle ingrijpend moet wijzigen (*Kamerstukken I* 2013/14, 32211, L). In de zomer van 2016 stemt de Tweede Kamer in met dit gewijzigde wetsvoorstel (*Handelingen II* 33885, 98, item 26). In dit gewijzigde wetsvoorstel is onder meer de registratieplicht voor prostituees geschrapt en de strafbaarstelling van de prostituant gewijzigd; deze is strafbaar indien hij gebruikmaakt van de diensten van een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt (*Kamerstukken II* 2015/16, 33885, 1 en 2). Op dit moment ligt het wetsvoorstel ter goedkeuring bij de Eerste Kamer (*Kamerstukken II* 2015/16, 33885, A). Of het daar steun krijgt van een meerderheid is onzeker. De regering heeft gaandeweg het wetgevingsproces haar opvattingen over de regulering van de thuisprostitutie bijgesteld met als gevolg dat gemeentebesturen onder het regime van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche geen directe middelen meer in handen hebben om deze vorm van prostitutie aan regels te onderwerpen. In de literatuur is hierop veel kritiek gekomen. Men vreest dat misstanden in de prostitutiebranche zich hierdoor zullen verplaatsen naar de thuisprostitutie (C. Post & J.G. Brouwer, 'Wet regulering prostitutie of Wet deregulering thuisprostitutie?', *NJB* 2017/208, afl. 4, p. 253-256).

Zie ook Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur, p. 231-232).

3. Vergunningstelsel (lid 1). Dit lid kent de gemeenteraad de bevoegdheid toe om een verordening vast te stellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (zie bijvoorbeeld de op 1 maart 2017 in werking getreden APV van de gemeente Amsterdam). Met de toevoeging 'voor een derde' vallen ook sekstheaters, peepshows, seksbioscopen en webcamseks onder het bereik van art. 151a (*Kamerstukken II* 1998/99, 25437, 18 en *Kamerstukken II* 2001/02, 27745, 6). Ook biedt deze bepaling een wettelijke grondslag voor het stellen van voorschriften aan escortbureaus (*Kamerstukken II* 1998/99, 25437, 17). Het reguleren van seksbedrijven vindt plaats door middel van een vergunningstelsel. Doorgaans kent een prostitutieverordening aan de burgemeester de bevoegdheid toe om voor het uitoefenen van een seksbedrijf een vergunning te verlenen. Een dergelijke exploitatievergunning kan voorschriften bevatten die de exploitant van een seksbedrijf onder andere verplichten maatregelen te treffen ten aanzien van de hygiëne, de gezondheid, de veiligheid en de arbeidsomstandigheden van de in het bedrijf werkzame prostituees, alsmede de veiligheid en de gezondheid van klanten. Ook kan een exploitant worden verplicht te voorkomen dat in het seksbedrijf slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting werkzaam zijn (ABRvS 27 januari 2016, *Gst.* 2016/49). Art. 151a biedt naar het oordeel van de Afdeling een formeel-wettelijke grondslag om het grondrecht op vrijheid van arbeidskeuze ex art. 19 lid 3 Gw te beperken (ABRvS 26 november 2014, *AB* 2015/75, m.nt. Bröring. Zie anders: *Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189e). Het voeren van een zogenaamd 'nulbeleid' ten aanzien van seksbedrijven door gemeentebesturen wordt in de wetgeschiedenis uitgesloten (*Kamerstukken I* 1998/99, 25437, 189b en 189e; ABRvS 22 mei 2002, *JB* 2002/171). Een maximumstelsel dat een maximum aantal seksbedrijven toelaat in een gemeente, behoort op dit moment wel tot de mogelijkheden (ABRvS 23 november 2011, *ECLI:NL:RVS:2016:3130*; ABRvS 22 mei 2002, *AB* 2002/367, m.nt. Brouwer en Schilder, *JB* 2002/170, m.nt. Schlössels). Art. 151a vervult een nuttige functie als het gaat om voorschriften uit een prostitutieverordening in verhouding tot hogere regelingen, zoals art. 10 Gw. De bepaling verleent de gemeenteraad de bevoegdheid om in te grijpen in de privésfeer (*Kamerstukken II* 1998/99, 25437, 17; *Handelingen II* 1998/99, 45, p. 3161; A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Private verantwoordelijkheid bij bescherming van prostituees' in: J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Van een andere orde, over private ordehandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 149). In de jurisprudentie is geoordeeld dat art. 151a een wettelijke grondslag biedt om de exploitant van een seksinrichting te verplichten dagelijks een nauwkeurige registratie bij te houden van de naam, leeftijd, nationaliteit, adres en woonplaats van de bij hem/haar werkzame prostituees (ABRvS 24 januari 2007, *AB* 2007/198, m.nt. Marseille. Zie echter anders: Rb. Amsterdam 1 augustus 2017, *ECLI:NL:RBAMS:2017:5516*). Ook is geoordeeld dat invoering van een registratieverplichting voor (raam)prostituees binnen de verordende bevoegdheid van de gemeente valt (Hof Amsterdam 26 april 2011, *ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ5231*, r.o. 5.5 en 5.6). Art. 151a biedt tevens een wettelijke grondslag voor het stellen van voorschriften aan bedrijfsmatige thuisprostitutie (ABRvS 15 september 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BN6983*, r.o. 2.3.1). Een prostitutieverordening verleent de burgemeester gewoonlijk de bevoegdheid om een exploitatievergunning te weigeren of in te trekken. Indien dit het geval is, kan de burgemeester een vergunning

onder meer weigeren indien de aanvrager eerder exploitant is geweest van een seksbedrijf dat minder dan vijf jaar geleden door de burgemeester is gesloten (ABRvS 26 oktober 2016, AB 2017/12, m.nt. Brouwer en Post), sprake is van slecht levensgedrag van de aanvrager (ABRvS 28 februari 2007, Gst. 2007/73, m.nt. Teunissen) en indien ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (ABRvS 29 maart 2017, JOM 2017/350). Indien de verordening hierin voorziet, kan een vergunning onder meer worden ingetrokken, na onherroepelijke veroordeling van de exploitant tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (ABRvS 26 oktober 2016, JOM 2016/1088) of bij niet-naleving van de vergunningvoorwaarden (ABRvS 26 april 2016, AB 2016/208, m.nt. Brouwer en Post). Het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning kan leiden tot sluiting ervan door de burgemeester (ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2378; ABRvS 15 juni 2016, AB 2016/244, m.nt. Brouwer en Post).

4. Identificatieplicht (lid 2 en 3). De leden 2 en 3 zijn nadere bepalingen die zien op het toezicht op de naleving van de voorschriften die ex art. 151a lid 1 zijn vastgesteld. Het toezicht wordt tevens benut om te bezien of er aanknopingspunten zijn voor een verdienking van mensenhandel (Rb. Rotterdam 27 maart 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW0272). Voor het uitoefenen van effectief toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften inzake prostitutie door minderjarigen achtte de wetgever het redelijkerwijs noodzakelijk de verplichting om een identiteitsbewijs te tonen uit te breiden tot alle personen die betrokken zijn bij het geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen. De wetgever geeft de toezichthouder daarom in lid 2 de bevoegdheid om van iedere persoon die seksuele diensten aanbiedt het tonen van een identiteitsbewijs te vorderen, ongeacht zijn of haar leeftijd (*Kamerstukken II* 1999/2000, 27174, 3; *Kamerstukken II* 2003/04, 29218, 3). De wetgever verruimt in lid 3 de strekking van art. 151a lid 2 tot straatprostitutie om te voorkomen dat prostitutie door minderjarigen, illegalen en slachtoffers van mensenhandel op straat ongehinderd kan plaatsvinden (*Kamerstukken II* 1999/2000, 27174, 9).

Artikel 151b

- 1.** De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
- 2.** De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012.
- 3.** De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.
- 4.** De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur.

5. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.

6. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in het eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

[21-05-2014, *Stb.* 191, i.w.tr. 01-07-2014/kamerstukken 33112]

[Aanwijzing veiligheidsrisicogebied]

1. Algemeen. Deze in 2002 in de Gemeentewet ingelaste bepaling betreft de bevoegdheid van de gemeenteraad om de burgemeester bevoegd te maken tot het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. Sinds 1 juli 2014 kan de burgemeester op grond van art. 174b Gemw, ook zonder dat de gemeenteraad hem daartoe heeft gemachtigd, in een onvoorziene spoedeisende situatie voor maximaal twaalf uren een veiligheidsrisicogebied aanwijzen (*Stb.* 2014, 191 en *Stb.* 2014, 201). Ook andere bestuursorganen zijn bevoegd veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. In geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf kan de officier van justitie (OvJ) dit op tijdelijke basis ex art. 126zq lid 3 Sv en de regering ex art. 126zq lid 4 Sv op permanente basis (*Stb.* 2006, 580). In dat verband is het Binnenhof in Den Haag, de centrale treinstations van de vier grootste steden, de Nederlandse luchthavens en de daaraan grenzende gebieden, de kerncentrale in Borssele en het Mediapark in Hilversum als permanent veiligheidsrisicogebied aangewezen (*Stb.* 2006, 730). **Inwerkingtreding huidige wettekst.** Art. 151b is vastgesteld bij wet van 13 juli 2002, *Stb.* 420 en in werking getreden op 15 september 2002 (*Stb.* 459). Met de inwerkingtreding van de wet van 21 mei 2014, *Stb.* 191 is art. 151b lid 4 tweede volzin per 1 juli 2014 komen te vervallen (*Stb.* 2014, 201) en is art. 174b ingevoerd.

2. Gemeentelijke bestuursorganen. a. Gemeenteraad (lid 1). De gemeenteraad kan bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om in de gemeente een bepaald gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. Gemeenteraden doen dit veelal door een bepaling toe te voegen aan de algemene plaatselijke verordening. Soms verbindt de raad aan de bevoegdheid de voorwaarde dat een raadscommissie wordt gehoord alvorens het veiligheidsrisicogebied wordt aangewezen (zie bijvoorbeeld art. 2:76 lid 2 Algemene Plaatselijke Verordening Den Haag). **b. Burgemeester: voorwaarden.** **Aanwezigheid van wapens (lid 1).** De burgemeester is bevoegd een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen indien de openbare orde wordt verstoord door de aanwezigheid van wapens, dan wel dat ernstige vrees bestaat dat door de aanwezigheid van wapens de openbare orde wordt verstoord. Met ernstige vrees wordt hetzelfde bedoeld als in art. 175 (*Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, 3, p. 8 en *Kamerstukken II* 2000/01, 26865, 7, p. 9). **Overleg (lid 2).** Alvorens tot de aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied over te gaan, dient de burgemeester in het driehoeksoverleg als bedoeld in art. 13 Politiewet 2012 te overleggen met de OvJ. Aan dit overleg neemt ook de (regionale) politiechef deel. De handhaving van de lokale rechtsorde door de politie geschiedt immers onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester en de OvJ. Dat neemt niet weg dat de overlegverplichting niet tot overeenstemming behoeft te leiden. De burgemeester is zelfstandig bevoegd tot aanwijzing van een gebied. Dat heeft echter

geen zin als de OvJ vervolgens geen bevel geeft tot preventief fouilleren (*Kamerstukken II 2000/01, 26865, 11, p. 4*). **Beperking naar tijd en plaats (lid 3)**. De aanwijzing zelf dient naar tijd en plaats te worden bepaald. Uit de tekst van de wet en de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat de aanwijzing zeer beperkt dient te zijn, tot een avond of enkele dagen, in geval van bijvoorbeeld een meerdaags evenement (*Kamerstukken II 1999/2000, 26865, 3, p. 8*). Die beperking geldt ook ten aanzien van de plaats: een paar straten of een wijk (*Kamerstukken II 2000/01, 26865, 7, p. 5*). De binnen het aangewezen veiligheidsrisicogebied gelegen voor het publiek openstaande gebouwen vallen eveneens binnen het fouilleringsbereik (HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101, AB 2014/374, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder). In de praktijk worden omvangrijke gebieden gedurende drie tot zes maanden aangewezen (bijvoorbeeld Rotterdam, Utrecht, Amsterdam en Tilburg). De duur van de aanwijzing dient niet langer en de omvang van het gebied niet groter te zijn dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De burgemeester komt bij de aanwijzing een ruime beoordelingsmarge toe. Zowel de bestuursrechter (ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839, AB 2006/90) als de strafrechter (HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475) dienen zich bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een aanwijzingsbesluit terughoudend op te stellen. **Beslissing tot gebiedsaanwijzing (lid 4)**. De beslissing tot gebiedsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (een concretiserend besluit van algemene strekking), dat bekend dient te worden gemaakt conform art. 3:42 lid 2 Awb. De burgemeester dient de gebiedsaanwijzing daarnaast zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de gemeenteraad en de OvJ (art. 151b lid 5). De gebiedsaanwijzing dient te berusten op een deugdelijke en kenbare motivering conform afd. 3.7 Awb, wat in elk geval inhoudt dat de burgemeester aangeeft op basis van welke feiten en omstandigheden hij de gebiedsaanwijzing noodzakelijk acht (*Kamerstukken II 2000/01, 26865, 11, p. 7*). De (straf) rechter kan deze motivering toetsen (HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475). De tweede volzin van dit vierde lid is in 2014 vervallen. In een onvoorziene, spoedeisende situatie kan de burgemeester tegenwoordig gebruikmaken van zijn bevoegdheid in art. 174b, dat voorziet in de mogelijkheid van een mondelinge gebiedsaanwijzing. **Intrekking (lid 6)**. De burgemeester trekt de aanwijzing in zodra de versterking van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of de ernstige vrees voor het ontstaan ervan is geweken. Formeel betekent dit dat gebiedsaanwijzingen voor langere tijd tussentijds moeten worden geëvalueerd. In de praktijk gebeurt dit lang niet altijd. **Rechtsbescherming**. Tegen de vaststelling van een gebied als veiligheidsrisicogebied staat overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht voor belanghebbenden bezwaar en beroep open (*Kamerstukken II 2000/01, 26865, 7, p. 14*). De rechtsbescherming staat volledig los van de bevoegdheid van de OvJ om daadwerkelijk tot de uitoefening van de in art. 151b lid 1 bedoelde bevoegdheden over te gaan (*Kamerstukken II 2000/01, 26865, 11, p. 5*; zie ook ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839, AB 2006/90, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder en Gst. 2006/15, m.nt. A.J.Th. Woltjer). Belanghebbenden zijn personen die in het desbetreffende gebied wonen, werken, een bedrijf exploiteren of onroerend goed bezitten. Het enkele feit dat iemand het desbetreffende gebied als bezoeker wenst te betreden, is onvoldoende om hem of haar als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht aan te merken (ABRvS 9 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9248, AB 2005/251, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder). Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het aanwijzingsbesluit stelt de bestuursrechter zich terughoudend op; hij kan slechts toetsen of het besluit tot gebiedsaanwijzing strij-

dig is met wettelijke voorschriften, of het besluit noodzakelijk is in verband met de (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot dit besluit heeft kunnen komen (ABRVs 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839 en AB 2006/90).

3. Bevel: officier van justitie. Met betrekking tot het door de burgemeester aangewezen gebied kan de Ovj het bevel geven tot toepassing van de onderzoeksbevoegdheden uit art. 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie (WWM 1997). Deze artikelen beperken de duur van het bevel van de Ovj tot twaalf uur. De Ovj dient de redenen op te geven waarop het bevel berust. Hij kan in de door de burgemeester aangegeven periode steeds opnieuw een bevel geven, mits hij dit kan rechtvaardigen. Deze voorwaarden dienen als waarborg tegen een te nonchalante uitoefening van de bevoegdheid (*Kamerstukken II* 2000/01, 26865, 11). Er is echter een praktijk ontstaan die niet overeenkomt met de ideeën van de wetgever (zie daarover: R. Salet, 'Preventief fouilleren als praktijk. Van proefballon tot symbolische maatregel', *NJB* 2009/1327). Preventieve doorzoeking van een voertuig, goederen en reisbagage en preventieve foullering buiten de grenzen van een veiligheidsrisicogebied zijn onrechtmatig. Het bij de doorzoeking en foullering vergaarde bewijs wordt dan uitgesloten (Rb. Amsterdam 5 juni 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3427 en ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3428). Bij wet van 21 mei 2014, *Stb.* 191 is in art. 50 lid 5, 51 lid 5 en 52 lid 4 WWM 1997 expliciet opgenomen dat het bevel van de Ovj in een spoedeisende situatie ook mondeling mag worden gegeven, met schriftelijke vastlegging achteraf (*Kamerstukken II* 2011/12, 33112, 3, p. 8-10, 45). Het bevel is echter geen besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Sinds de uitbreiding van het opsporingsbegrip in art. 132a Sv staat de werking van art. 1:6 Awb hieraan in de weg. **Rechtsbescherming.** Tegen een bevel van de Ovj tot preventief fouilleren staat ingevolge art. 1:6 aanhef en onderdeel a Awb geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wel staat strafrechtelijke rechtsbescherming open, indien er strafrechtelijke vervolging plaatsvindt ter zake van het bezit van verboden wapens die bij de preventieve fouilleeractie zijn ontdekt dan wel ter zake van art. 184 Sr wegens het opzettelijk geen gevolg geven aan een bevel tot medewerking aan een preventieve foullering. Indien de betrokkene de bestuursrechtelijke rechtsgang reeds heeft benut, dient de strafrechter in beginsel de onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter te volgen. Is de bestuursrechtelijke rechtsgang niet benut, is de strafrechter tot zelfstandige toetsing bevoegd en dient hij te onderzoeken of het in de tenlastelegging genoemde wettelijke voorschrift verbindend is en of de daarop gegronde bevelen tot aanwijzing van het gebied door de burgemeester en tot preventief fouilleren door de Ovj rechtmatig zijn gegeven. De strafrechter past de leer van de formele rechtskracht niet toe zoals de burgerlijke rechter dat doet. Hij dient tot een zelfstandig oordeel te komen (HR 24 september 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE2126, *NJ* 2003/80, m.nt. Y. Buruma). Met het oog op de legaliteitscontrole wordt naast het bevel van de Ovj ook het aanwijzingsbesluit van de burgemeester getoetst. Wat betreft de beoordeling van het aanwijzingsbesluit dient de strafrechter aansluiting te zoeken bij de wijze waarop de bestuursrechter zich van deze taak kwijt (HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475). Hij zal ambtshalve toetsen of het besluit in strijd is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat gebiedsaanwijzing in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van

wapens noodzakelijk was en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen komen.

4. Bevoegdheden. Op grond van de Wet wapens en munitie kunnen opsporingsambtenaren verpakkingen van goederen – inclusief reisbagage – (art. 50 lid 3 WWM 1997), vervoermiddelen (art. 51 lid 3 WWM 1997) en personen aan hun kleding (art. 52 lid 3 WWM 1997) onderzoeken op de aanwezigheid van wapens en munitie. Dit kan slechts op bevel van de Ovj binnen het door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied. De onderzoeksbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend tegenover een ieder; van een aanwijzing of vermoeden van een strafbaar feit, laat staan een concrete verdenking hoeft geen sprake te zijn (*Kamerstukken II 2011/12, 33112, 3, p. 5*).

Artikel 151c

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.

2. De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:

- a. binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
- b. voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.

3. De burgemeester stelt, na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012, de periode vast waarin in het belang van de handhaving van de openbare orde daadwerkelijk gebruik van de camera's plaatsvindt en de met de camera's gemaakte beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken.

4. De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde besluit van de onder zijn gezag staande politie.

5. De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.

6. De aanwezigheid van camera's als bedoeld in het eerste lid is op duidelijke wijze kenbaar voor een ieder die het gebied, bedoeld in het tweede lid, onder a, betreedt.

7. Met de camera's worden uitsluitend beelden gemaakt van een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn.

8. Ten behoeve van de handhaving van de openbare orde worden in het kader van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, gegevens verwerkt.

9. De verwerking van de gegevens, bedoeld in het achtste lid, is een verwerking als bedoeld in de Wet politiegegevens, met dien verstande dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 8 van die wet, de vastgelegde beelden na ten hoogste vier weken worden vernietigd en de gegevens, bedoeld in het achtste lid, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit kunnen worden verwerkt.

10. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met het oog op de goede uitvoering van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld omtrent:

- a. de camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- b. de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht; en
- c. de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

[23-03-2016, *Stb.* 130, i.w.tr. 01-07-2016/kamerstukken 33582]

[Cameratoezicht]

1. Algemeen. Art. 151c is bij wet van 30 juni 2005 (*Stb.* 2005, 392) ingevoegd met als doel een wettelijke grondslag te creëren voor systematisch en langdurig cameratoezicht in het kader van de openbare-ordehandhaving. Per 1 juli 2016 is het artikel ingrijpend gewijzigd (*Stb.* 2016, 130 en *Stb.* 2016, 246). Het vereiste van vaste camera's is geschrapt, opdat burgemeesters camera's flexibeler kunnen inzetten in de publieke ruimte. Hiermee komt de wetgever tegemoet aan de wens om tijdelijke en zich verplaatsende overlast doelmatiger en effectiever te kunnen bestrijden. Voorbeelden hiervan zijn overlast door hangjongeren, drugsgebruikers, drugsdealers, straatrovers, zakkenrollers en personen die vernielingen aanrichten. Indien toezicht op een bepaalde plaats niet langer nodig is maar wel op een andere plaats binnen hetzelfde aangewezen gebied, kunnen camera's snel en eenvoudig worden verplaatst. Gedacht kan worden aan camera's op aanhangwagens of camera's die eenvoudig aan lantaarnpalen te bevestigen zijn. Verder zijn met de wetwijziging lid 2 en 5 ingevoegd en de andere leden vernummerd en tekstueel gewijzigd (*Kamerstukken II* 2012/13, 33582, 3, p. 1-4, 14 en 15). **Gelede normstelling.** De structuur van art. 151c lijkt sterk op die van art. 151b. De gemeenteraad kan bij verordening aan de burgemeester de bevoegdheid toekennen om camera's in te zetten in het belang van de handhaving van de openbare orde. Binnen de bij verordening gestelde grenzen kan de burgemeester besluiten óf, en zo ja, in welk gebied camera's worden ingezet en voor welke duur de gebiedsaanwijzing geldt. **Handhaving van de openbare orde.** Zowel de raadsverordening als het besluit van de burgemeester dienen in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk te zijn. De term 'openbare orde' verschilt van wet tot wet, soms zelfs van artikel tot artikel. In de context van de Gemeentewet verstaat de wetgever onder 'openbare orde' een complex van rechtsregels, vervat in wetten in formele en materiële zin, dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven (*Kamerstukken II* 1988/89, 19403, 10, p. 88-89). Wat dient nu verstaan te worden onder de zinsnede 'handhaving van de openbare orde' in art. 151c? Uit de wetgeschiedenis blijkt dat hiervoor wordt aangesloten bij de totstandkoming van art. 172 lid 1 Gemw, dat dezelfde zinsnede kent (*Kamerstukken II* 2012/13, 33582, 3, p. 4-5). Zo hoeft er niet steeds sprake te zijn van de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde, maar kan het ook gaan om de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving (*Kamerstukken II* 2003/04, 29440, 3, p. 6, 9 en 10 en *Kamerstukken II* 1988/89, 19403, 10,